

Argumentarium Kantone/Städte/Gemeinden zum Gesetzesentwurf betreffend Umsetzung der Pa. Iv. 21.403

(Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung); neues
Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und
der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern UKibeG)

Januar 2023

Weshalb braucht es die Vorlage und wer profitiert davon?

- Stichwort **Gesellschaftsrelevanz**: Viele Eltern sind auf institutionelle familien- und schulergänzende Kinderbetreuung angewiesen. Jedes dritte Kind in der Schweiz wird heute in einer Kindertagesstätte (Kita), schulergänzenden Betreuungseinrichtung oder in einer Tagesfamilie betreut. Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren ein relevantes gesellschaftliches und gesellschaftspolitisches Thema geworden.
- Stichwort **Arbeitskräftepotenzial**: Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ermöglicht beiden Elternteilen eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder ihr berufliches Engagement auszuweiten. Sie erhöht ihr Einkommen, steigert die Produktivität der Volkswirtschaft und wirkt dem akuten Arbeitskräftemangel entgegen. Aufgrund der hohen Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist die Schweiz für junge, mobile Fachkräfte und Firmen, die auf sie angewiesen sind, weniger attraktiv. Von einer besseren Standortattraktivität profitieren alle Staatsebenen. Es braucht jetzt Massnahmen, um das Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen und die Schweiz als attraktiven Arbeitsort zu positionieren. Neben den Kantonen, Städten und Gemeinden ist auch der Bund gefordert, um hier eine Verbesserung zu erreichen.
- Stichwort **Vereinbarkeit/Gleichstellung**: Ein ausgebautes, qualitativ hochwertiges und bezahlbares Betreuungsangebot ist wichtig für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und trägt zur Gleichstellung bei. Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz bezüglich Zugang, Qualität und Bezahlbarkeit der familienergänzenden Betreuung von Vorschulkindern schlecht ab (Rang 38 von 41)¹. Was die Bezahlbarkeit der Betreuungsangebote anbelangt, müssen die Eltern in keinem anderen Land einen so hohen Anteil ihres Verdienstes für die familienergänzende Kinderbetreuung aufbringen wie in der Schweiz.
- Stichwort **Chancengerechtigkeit**: In der familien- und schulergänzenden Betreuung werden Kinder in der Entwicklung ihrer emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen gefördert und unterstützt, wenn die Angebote von guter Qualität sind. Die dafür notwendigen Ressourcen sind eine wichtige Investition in die Zukunft, da sie zur Chancengerechtigkeit beitragen und die Bildungschancen erhöhen.

Von der Kostenreduktion und der Weiterentwicklung der Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung profitieren folglich alle:

- Die öffentliche Hand, da die Familien mehr Steuern bezahlen und weil das Risiko von Familienarmut und ungenügender Altersvorsorge reduziert wird.
- Die Gesamtwirtschaft und die Arbeitgebenden, da durch die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit respektive der höheren Arbeitspensen mehr und besser qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen.
- Die Eltern, die weniger stark durch die Betreuungskosten belastet werden und mehr Einkommen erzielen können, wenn sie ihre Kinder in guten Händen wissen.
- Die betreuten Kinder, da sie besser gefördert werden und ihre Bezugspersonen in den Betreuungseinrichtungen weniger wechseln.
- Die Arbeitnehmenden in der Betreuung, da die Rahmenbedingen im Allgemeinen und die Anstellungsbedingungen im Besonderen verbessert werden.
- Die Betreuungseinrichtungen, da sie aufgrund der Qualitätssteigerung ihre Aufgaben besser wahrnehmen können und u.a. weniger Personalwechsel und folglich weniger Rekrutierungsaufwand haben.

¹ Gromada, Anna, and Richardson, Dominic 2021. [Where do rich countries stand on childcare?](#), UNICEF Office of Research – Innocenti

Was sind die Stärken der Vorlage?

Die SODK, die EDK, der Städteverband (SSV) und der Gemeindeverband (SGV) erachten den Gesetzesentwurf insgesamt als ausgereift und unterstützen diesen in aller Deutlichkeit. Folgende drei Zielsetzungen sind aus ihrer Sicht wegweisend und in dieser Reihenfolge zu priorisieren:

- 1) Senkung der Betreuungskosten für die Eltern (→ weniger Abhalteeffekte, höhere Arbeitspensen);
- 2) Bedarfsgerechter Ausbau der Betreuungsangebote (Quantität);
- 3) Verbesserung der Betreuungsangebote (Qualität).

Das geplante Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) mit der Senkung der elterlichen Betreuungskosten einerseits und den kantonalen Programmvereinbarungen andererseits, trägt diesen Zielen und Prioritäten Rechnung. Der Hauptfokus liegt auf der wirkungsvollen Reduktion der Elternbeiträge, folgerichtig werden dafür auch die meisten Mittel eingeplant. Der vorgesehene Bundesbeitrag ist substantiell und stetig. Dadurch ist er wirkungsvoll und erhöht die Planbarkeit für die Kantone, Gemeinden und Städte. Die Reduktion der Elternbeiträge wird inhaltlich nicht mit der Qualität verknüpft. Dadurch bleibt der Bund in seiner subsidiären Rolle.

Mit der Vorlage setzt der Bund seine Politik zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf um und leistet einen essenziellen Beitrag zur Senkung der Betreuungskosten sowie zur Verbesserung der Betreuungsangebote. Dies ist sowohl aus gleichstellungspolitischen Gründen wie auch angesichts des Fachkräftemangels ein Muss. Insofern sind die SODK, die EDK, der SSV und der SGV auch bereit, Hand zu bieten für konstruktive Lösungen, soweit der Kern des vorliegenden Gesetzesentwurfs nicht verändert wird.

Abschnitt Senkung der Betreuungskosten

- Die SODK, die EDK, der SSV und der SGV begrüßen den Rechtsanspruch auf einen Bundesbeitrag für jedes institutionell betreute Kind von der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Um die Vereinbarkeit zu verbessern, ist es richtig, dass der Vorschul- und der Schulbereich zusammengedacht werden und nahtlos ineinander übergehen. Da wir den Problemdruck im Frühbereich als grösser erachten, wäre es aus unserer Sicht jedoch denkbar, den Zeitraum der Oberstufe aus dem Geltungsbereich auszuschliessen oder für den Schulbereich als Ganzes einen leicht reduzierten Subventionsanteil vorzusehen.
- Den stetigen Bundesbeitrag von 20% unabhängig vom Einkommen resp. der Erwerbssituation der Eltern ist wichtig und notwendig, um einen wirkungsvollen Beitrag zur Senkung der Elternbeiträge zu leisten, gezielt die Vereinbarkeit für alle Eltern zu verbessern und übermässigen administrativen Aufwand bei der Umsetzung zu vermeiden. Wir raten dringend davon ab, die Kostenbeteiligung des Bundes von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbsumsatz abhängig zu machen, wie die Minderheitsanträge vorschlagen. Dadurch wird weder ein positiver Anreiz gesetzt noch eine Kostensenkung erreicht und der administrative Aufwand wäre sehr gross.
- Das vorgeschlagene System erachten wir als zielführend, weil dadurch am Anfang alle Eltern gleichbehandelt werden und den Kantonen Zeit bleibt, ihre Subventionen gegebenenfalls anzupassen.
- Idealerweise würde der Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen regionalen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes bemessen. Sofern sich jedoch die statistischen Grundlagen für eine Regionalisierung der Durchschnittskosten als nicht hinreichend erweisen, ist ein nationaler Durchschnitts- bzw. Normwert vertretbar.
- Die Reduktion der Elternbeiträge lässt sich bei entsprechender Ausgestaltung der Verordnung mit einem vertretbaren administrativen Aufwand umsetzen. Dies geht auch aus der Analyse von INFRAS hervor, welche das BSV in Auftrag gegeben hat.

Abschnitt Programmvereinbarungen

- Programmvereinbarungen sind ein zielführendes Instrument, um Impulse zu setzen und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben. Die Programmvereinbarungen geben den Kantonen den nötigen Handlungsspielraum im Vollzug, um Prioritäten zu setzen. So kann jeder Kanton dort ansetzen, wo der grösste Bedarf besteht, und in der längerfristigen Perspektive können sich die unterschiedlichen Regionen noch familienfreundlicher positionieren.

- Mit gezielten Investitionen kann der Bund wichtige Impulse für die Verbesserung der Qualität geben. Die im November 2022 publizierten Empfehlungen der EDK/SODK zur Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung dienen als Referenzgrundlage.²
- Dass sich der Kanton mit 50% an den Kosten beteiligen muss, um die Finanzhilfen des Bundes abholen zu können, setzt richtige Anreize. Wichtig ist, dass der Kanton auch die Subventionen von Städten, Gemeinden, Dritten (z.B. Arbeitgeber im Kanton VD) an seinen Anteil anrechnen kann.
- Die Geltungsdauer der Programmvereinbarungen von 14 Jahren wird begrüsst.

Abschnitt Bundesstatistik

- Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb die SODK, die EDK, der SSV und der SGV den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik unterstützen.
- Eine Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern lehnen die SODK, die EDK, der SSV und der SGV hingegen ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber.

Für detaillierte Ausführungen zu einzelnen Aspekten des Entwurfs, wird auf die Vernehmlassungsantworten verwiesen: [Stellungnahme Vorstand SODK](#), [Stellungnahme SSV](#), [Stellungnahme SGV](#). Die Stellungnahmen der Kantone sowie alle weiteren eingegangenen Rückmeldungen können dem [Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse](#) entnommen werden.

Fragen und Antworten

Ist die Vorlage vereinbar mit der geltenden Kompetenzordnung?

- Ja. Die bisherige Kompetenzaufteilung wird beibehalten. Den Kantonen und den Gemeinden obliegt weiterhin die Hauptverantwortung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (Bewilligung und Aufsicht) sowie in der Politik der frühen Förderung von Kindern.
- Die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden wird mit der Vorlage respektiert, bestehende Subventionssysteme werden nicht übersteuert.
- Der Bund ist gemäss Bundesverfassung in einer Mitverantwortung.³ Er hat sich in seinen Legislaturzielen verpflichtet, die Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.
- Alle Staatsebenen profitieren von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Steuer-einnahmen, Standortattraktivität etc.), entsprechend ist es gerechtfertigt, dass alle mitfinanzieren.

Ist die Vorlage finanzpolitisch tragbar?

- Es handelt sich um eine substantielle Investition, die aber auch eine substantielle Wirkung entfalten wird. Studien zeigen, dass sich Investitionen im Bereich der frühen Kindheit volkswirtschaftlich lohnen⁴.
- Die Kantone, Städte und Gemeinden investieren schon beträchtliche Beträge in die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Nachfolgend einige Beispiele:
 - VD (Kanton, Gemeinden und Arbeitgeber finanzieren): 345 Mio. Fr.⁵ (die Stadt Lausanne hat 2019 70 Mio. Fr. aufgewendet⁶)
 - ZH (Gemeinden finanzieren): 340 Mio. Fr. (die Stadt Zürich hat 2021 90 Mio. Fr. aufgewendet⁷)
 - BE (Kanton und Gemeinden finanzieren): 165 Mio. Fr.
- Es braucht die Mitfinanzierung des Bundes, um einen Schritt weiterzukommen. Der Beitrag des Bundes muss hoch genug sein, damit er Wirkung erzielt. In einigen Bereichen sind aber noch Kompromisse möglich (z.B. Einschränkung Geltungsbereich auf Vorschul- und Primarschulbereich).

² <https://www.sodk.ch/de/dokumentation/medienmitteilungen/mm-empfehlungen-sodk-edk-familien-und-schulerganzenden-kinderbetreuung/>

³ Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1

⁴ BAK Economics 2020. [Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“](#) Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation

⁵ Geplante jährliche Subventionen von Kanton und Gemeinden für VD, ZH und BE gemäss [BSV-Evaluation 2022](#)

⁶ 2019 für Kinder von 0-12 gemäss Auskunft Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartier der Stadt Lausanne

⁷ 2021 für familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich gemäss [Report Kinderbetreuung 2021](#)

Ist die Vorlage ineffizient, da sie auf einem Giesskannenprinzip beruht?

- Indem der Bund einkommensunabhängig alle Betreuungsplätze vergünstigt, macht er eine gezielte Gleichstellungs- und Vereinbarkeitspolitik. Das ist in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen und Zielen des Bundes und im Interesse von Politik und Wirtschaft.
- Insbesondere bei Eltern mit mittleren und höheren Einkommen, die sämtliche Betreuungskosten selbst tragen müssen, besteht ein negativer Erwerbsanreiz, der durch die Bundesbeiträge abgeschwächt werden kann.
- Der soziale Ausgleich soll Aufgabe der Kantone und Gemeinden bleiben, dadurch werden ihre bereits heute oftmals einkommensabhängigen Subventionssysteme nicht übersteuert.
- Durch eine einkommensunabhängige Bundesfinanzierung wird die Umsetzung einfacher und der administrative Aufwand bleibt verhältnismässig.

Kann die aufgrund der tieferen Kosten erwartbare steigende Nachfrage nach Betreuung angesichts des Fachkräftemangels überhaupt angeboten werden?

- Durch die verbesserten Rahmenbedingungen im Allgemeinen und die Anstellungsbedingungen im Besonderen, kann damit gerechnet werden, dass mittel- bis langfristig die aktuell hohen Abgänge in andere Branchen reduziert werden bzw. die Attraktivität des Berufs gesteigert wird.
- Die mit der Vorlage einhergehenden strukturellen und qualitativen Verbesserungen des Betreuungsangebots begünstigen zudem die Erhöhung der Erwerbstätigkeit beim Betreuungspersonal.